

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 169

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Dr. h.c. Tore Modeen

Universität Helsinki/Helsingfors

## Das Recht auf soziale Dienstleistungen nach dem finnischen Sozialfürsorgegesetz

Vortrag vor dem Europa-Institut der  
Universität des Saarlandes in Saarbrücken  
am 25. April 1989

DAS RECHT AUF SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN  
NACH DEM FINNISCHEN SOZIALFÜRSORGEGESETZ

**Allgemeines**

In einem anderen Aufsatz<sup>1</sup> habe ich versucht festzustellen, inwieweit in Finnland ein subjektives Recht für Hilfsbedürftige besteht, in den Genuß gemeindlicher Unterstützung zum Lebensunterhalt zu kommen. Aufgrund der rechtlichen Entwicklung in diesem Bereich kann man zwar vermuten, daß der Gesetzgeber beabsichtigte, ein solches Recht zu schaffen; auch das geltende großzügige System staatlicher Zuschüsse sowie der Staatsratsbeschluß über die allgemeinen Grundsätze der Sozialhilfe sprechen dafür, daß die Gemeinden in der Praxis dieses Recht verwirklichen sollen. Die fehlende Möglichkeit, diese Ansprüche einzuklagen, höhlen aber das subjektive Recht auf Sozialhilfe ganz erheblich aus.

Solange es um soziale Leistungen geht, die vor allem Geldzuwendungen umfassen, ist es vergleichsweise leicht, ein subjektives Recht zu schaffen, wenn man davon ausgeht, daß es immer Geld gibt (ein Punkt, der auch kritisiert werden kann). Es erfordert nämlich nur einen relativ kleinen Verwaltungsapparat, die Zahlungen und die dazugehörigen Prüfungen und Kontrollen durchzuführen. Hier geht es also um Ressourcen, über die jede Gemeinde verfügt.

Bei den personalintensiven Arten von Sozialhilfe, den Diensten, Beratungsbüros, Kinderheimen oder Altersheimen ist die Situation eine andere. Hier begründet die Vorschrift in der Verfassung über das Recht auf Sozialhilfe gleichzeitig ein subjektives Recht nur dann, wenn die tatsächlichen Verhältnisse die Verwirklichung der Hilfe erlauben, d.h., wenn es das Personal und die erforderlichen Einrichtungen dazu gibt.

---

<sup>1</sup> *Tore Modeen: De rättsliga garantierna för det socialrättsliga utkomstskyddet. Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland (JFT) 1986, S. 36 ff.*

Dagegen könnte man einwenden, daß den Gemeinden nach dem Gesetz die Verpflichtung auferlegt wird, die zur Ermöglichung solcher Hilfe erforderlichen Maßnahmen, wie die Einstellung von Personal und der Bau von Einrichtungen, zu treffen. Die Gemeinde soll beim Fehlen eigenen Personals und eigener Anlagen Absprachen mit anderen Gemeinden oder Personen treffen, damit die Hilfsmaßnahmen von diesen auf Rechnung der Kommune durchgeführt werden. Nachdem der Gemeinde das Recht auf staatliche Zuschüsse garantiert wird, die auf die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden abgestimmt sind, kann auch die ärmste Gemeinde eine funktionierende Sozialhilfe unterhalten.

Es könnten sich allerdings praktische Schwierigkeiten ergeben, wenn Gemeinden einen Apparat sozialer Dienstleistungen aufbauen sollen, der so vollständig ist, daß er alle auftretenden Bedürfnisse befriedigt. Denn wenn die Gesellschaft in jeder Situation gerüstet sein soll, den Bedürftigen zu helfen, erfordert das gleichzeitig eine bedeutende Überkapazität. Und im Finnland der späten achtziger Jahre ist nicht einmal eine Organisation selbstverständlich, die für Wirksamkeit im normalen Umfang ausreicht, trotz der ansehnlichen Investitionen und der großen Anzahl von Bediensteten, die in der gemeindlichen Sozialhilfe tätig sind.

Man fragt sich deshalb, wie sich das Gesetz zu dieser Problematik stellt und wie sich die Verwaltungspraxis gestaltet.

### Die geltenden Sozialhilfegesetze

Das Sozialfürsorgegesetz von 1982 schreibt vor, daß die Gemeinde verschiedene Arten von sozialen Dienstleistungen zum Nutzen der Mitbürger anbieten soll. Zu dem Begriff *Sozialdienst*, der neben die *"Hilfen zum Lebensunterhalt"* gestellt wird, zählen sechs Arten von Diensten: Sozialarbeit, Erziehungs- und Familienberatung, häusliche Pflege, Wohnungsservice, Anstaltspflege und Familienpflege. Über diese Fürsorgeformen hinaus gibt es außerdem noch Einzelbestimmungen in der Sozialhilfeverordnung (besonders §§ 8 - 12). Daneben kann die Gemeinde auf eigene Initiative *"auch jeden erforderlichen Sozialdienst"* anordnen (§ 17, Abs. 3 Sozialfürsorgegesetz). Der kommunale Sozialausschuß soll dafür sorgen, daß der Sozialdienst funktioniert (§ 6). Das

Sozialfürsorgegesetz verpflichtet die Kommune, eine angemessene Anzahl von Service- und Unterstützungswohnungen sowie Anstaltsplätze bereitzustellen (§ 27).

Das Sozialhilfegesetz setzt einen Rahmen für die kommunalen Sozialdienstleistungen. Neben den speziell geregelten Fürsorgeformen erwähnt es weitere Aufgaben der kommunalen Sozialausschüsse: Kinder- und Jugendpflege, Kindertagesstätten, spezielle Betreuung von Entwicklungsgestörten, Service und Unterstützung aufgrund von Behinderung, Pflege von Alkohol- und Drogenabhängigen *"und andere Dienstleistungen, in Übereinstimmung mit dem, was zu diesen Serviceformen besonders angeordnet wird"* (§ 17 Abs. 1).

Solche besonderen Verordnungen findet man z.B. im Kinderschutzgesetz mit Bestimmungen über die Verpflichtung der Gemeinden, unterschiedliche Arten von Hilfsmaßnahmen in der offenen Kinderpflege anzubieten, in gewissen Fällen die Kinder in Verwahrung zu nehmen und ihre Pflege außerhalb ihres Elternhauses anzuordnen. Das Gesetz enthält Bestimmungen über Einrichtungen des Kinderschutzes, z.B. Kinderheime, Jugendheime und Internate. Dies wird durch die Kinderschutzverordnung vervollständigt. Ein anderes solches Gesetz betrifft die Fürsorge für Suchtkranke. Es verpflichtet die Kommunen zur Anordnung und Entwicklung verschiedener Dienste und Maßnahmen. Kennzeichnend für Kinderschutz und Fürsorge für Suchtkranke ist, daß sie auch Zwangsmöglichkeiten enthalten, bei denen Hilfe auch gegen den Willen des Empfängers angeordnet werden kann.

In diesem Zusammenhang muß auch das Gesetz über die Planung und den Staatsanteil bei der Sozial- und Gesundheitsfürsorge von 1982 erwähnt werden. Das Gesetz regelt die Verpflichtungen der Gemeinden zur Entwicklung der Kapazitäten ihrer Sozialhilfe als Voraussetzung für staatliche Unterstützung. Die Personalpolitik, der Bau von Einrichtungen, ihr Betrieb und Unterhalt wird vom Staat kontrolliert. Dies soll in Übereinstimmung mit der gemeindlichen Planung geschehen. Die Gemeinden werden dabei zwar von der Bezirksregierung überwacht; es bleibt aber genug Raum für kommunale Initiativen und Variationen des Standards, die geeignet sind, in gewisser Weise die Gleichförmigkeit in den verschiedenen Gemeinden aufzubrechen. Auf diese Weise übersteigt das Niveau des kommunalen Sozialdienstes in einigen Fällen

die Minimalanforderungen.

### **Die Gemeinde-Organisation**

Die kommunale Sozialverwaltung ist heute in Finnland gut entwickelt, besonders wenn man sie vor dem Hintergrund der früheren Verhältnisse betrachtet. Der Sozialausschuß arbeitet als das Beschlußorgan der Gemeinde, wenn es um die Bewilligung von Sozialhilfe geht. Der Ausschuß ist in Sektionen mit spezieller Zuständigkeit aufgeteilt (z.B. für Behindertenhilfe, für soziale Dienstleistungen in Teilbereichen der Kommune usw.). In einigen Gemeinden ist der Sozialausschuß mit dem Gesundheitsausschuß zusammengefaßt, in anderen besteht stattdessen ein interkommunaler Ausschuß (Sozialhilfegesetz § 7-7a).

Abhängig von der Größe und Fürsorgebedürftigkeit der Gemeinde ist die Zahl der Bediensteten in Sozialämtern und Institutionen, Beratungs- und anderen Büros, mit Aufgaben im Verwaltungs- oder Pflegebereich.

Die Gemeinden besitzen oder mieten Räume für die Verwaltung, oder sie nutzen in Übereinstimmung aufgrund besonderer Vereinbarungen Dienste, die von anderen Gemeinden, Gemeindeverbänden, dem Staat oder einzelnen Institutionen bereitgestellt werden.

### **Das Verhältnis zwischen Bürger und Gemeinde**

Welche Möglichkeiten hat nun der Fürsorgebedürftige, eine bestimmte Art von Hilfe zu erhalten (z.B. Anstaltspflege), wenn er sich für bedürftig hält? Welche Mittel stehen ihm zur Verfügung, wenn ihm eine bestimmte Fürsorgeleistung verweigert wird, um eine Korrektur dieses Beschlusses herbeizuführen, den er als fehlerhaft, gesetzwidrig oder als unangemessen ansieht? Kann man von einem subjektiven Recht auf eine bestimmte Art von Fürsorgeleistung sprechen?

In diesem Zusammenhang wird ganz vom Fall der Zwangsfürsorge abgesehen, bei der der Bürger keinen Anspruch auf Dienstleistungen geltend macht. Hier

werden nur freiwillige Fürsorgeleistungen untersucht, bei denen der Bürger verlangt, daß die Gemeinden ihm Hilfe zukommen läßt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf solchen Fürsorgeleistungen, die im Sozialhilfegesetz geregelt sind.

### Das ältere Recht

Es kann wichtig sein, zur älteren Rechtslage zurückzugehen, um die Entwicklungstendenzen zu ermitteln. Die öffentliche Fürsorge umfaßte ursprünglich alle von den Gemeinden betriebene soziale Arbeit, die heute *"Hilfe zum Lebensunterhalt"* oder *"Sozialdienst"* genannt wird.

Im Fürsorgegesetz von 1852 werden außer den Gemeindemitgliedern, *"die bei Verweigerung nötiger Hilfe Mangel leiden"*, auch *"arme Kinder"* sowie unterhalts-, aufsichts- und pflegebedürftige vater- und mutterlose Kinder genannt.

Nach dem Fürsorgegesetz von 1852 konnte ein Beschluß der Fürsorgebehörde unabhängig von der Fürsorgeform eingeklagt werden: offene Pflege, ständige Pflege, die Verteilung der Insassen von Armenhäusern *"zu den Wurzeln ihrer Herkunft"* oder die Aufnahme in ein Armenhaus oder eine Armenstube. Im Prinzip konnte man also beim Gouverneur und weiter beim Wirtschaftsdepartement des Senats gegen einen Beschluß Beschwerde einlegen, wenn dieser offene Pflege statt geschlossener Pflege vorsah oder Hilfe in einer speziellen Form versagte.

Die einfachen Verhältnisse und beschränkten Mittel der Gemeinden in dieser Zeit machten es unrealistisch, daran zu denken, daß die Gerichte ein subjektives Recht z.B. auf Fürsorge im Armenhaus anerkannt hätten, zumal viele Gemeinden gar keines hatten.

Das nachfolgende Fürsorgegesetz von 1879 galt weiterhin für den ganzen Bereich kommunaler Fürsorge. Gegenstand des Gesetzes waren *"Minderjährige, Wahnsinnige, Krüppel sowie an langwieriger Krankheit oder Altersschwäche Leidende, die keine anderweitige Pflege erhalten"* oder mit anderen Worten *"nicht arbeitsfähige, bedürftige Mitglieder"* der Gemeinde. Das Gesetz enthielt eine wesentliche Verschlechterung der Möglichkeiten für die Bürger, Ansprüche

auf Fürsorgeleistungen geltend zu machen.

Während im Fürsorgegesetz von 1852 nur allgemeine Bestimmungen über Beschwerden gegen die Beschlüsse der Fürsorgebehörde enthalten sind, spezifiziert das Fürsorgegesetz von 1879 das Beschwerderecht gegen Beschlüsse der Fürsorgebehörde oder deren Vorstand *"durch die eine verlangte Fürsorgeleistung ganz oder teilweise verweigert wird"* (§ 43, Abs. 1). Dagegen berücksichtigt das Gesetz nicht den Fall, daß eine ganz bestimmte Art von Fürsorge verweigert wird, z.B. Anstaltsunterbringung.

Da der Beschwerdeweg nach dem Fürsorgegesetz von 1879 nur gegenüber kommunalen Organen (Versammlung oder Bevollmächtigte) offenstand, hatte er einen sehr begrenzten Wert. Die Frage nach einem subjektiven Recht auf bestimmte Fürsorgeformen konnte also im Zusammenhang mit diesem Gesetz vernachlässigt werden.

Das Fürsorgegesetz von 1922 gab denjenigen, *"die mit einem Beschluß der Fürsorgebehörde nicht einverstanden sind"*, großzügige Klagemöglichkeiten (§ 69), spezifizierte allerdings keine näheren Beschwerdegründe.

Das Gesetz baute, zumindest formal, auf die Bestimmungen des Fürsorgegesetzes von 1852 auf, indem es den Beschwerdeweg gegen staatliche Stellen in Fürsorgefragen eröffnete. Neu war allerdings, daß als höchste Instanz nun ein Gericht arbeitete: das Oberste Verwaltungsgericht. Die Zuständigkeit des Obersten Verwaltungsgerichtes war auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln begrenzt. Die Anwendung der Bestimmungen des Fürsorgegesetzes über die Verpflichtung der Gemeinde, Fürsorgeleistungen zu erbringen, wurde vom Obersten Verwaltungsgericht als rechtlich überprüfbar betrachtet.

Ein subjektives Recht auf Fürsorgeleistungen konnte folglich Bürgern gegeben werden, die die Kriterien des Gesetzes erfüllten: *"Mittellos, minderjährig, ohne anderweitige Unterstützung, ebenso jeder andere, der nicht mit eigenen Mitteln, durch eigene Arbeit oder die Hilfe von anderen oder auf andere Weise den notwendigen Unterhalt und die notwendige Fürsorge erhalten kann..."*

Wie ist die Frage nach der Entstehung eines subjektiven Rechtes auf Fürsorgeleistungen einer bestimmten Art zu beantworten? Die Vorarbeiten zu dem Gesetz sind hier wenig ergiebig.<sup>2</sup>

Nicht einmal die Praxis des Obersten Verwaltungsgerichts gibt näheren Aufschluß in dieser Hinsicht, obwohl diesem während der Geltungsdauer des Gesetzes viele Fürsorgesachen zur Prüfung vorlagen. Erst *Merikoski* befaßt sich in seinen Vorlesungen zum Sozialrecht mit dieser Frage. Er stellt zunächst fest, daß eine fürsorgebedürftige Person ein subjektives Recht hat, Hilfe zu beanspruchen. Dieses Recht umfaßt die Möglichkeit, sich zu beschweren, wenn die Fürsorgeleistung verweigert, nicht in ausreichendem Maße oder ausreichender Form gewährt wurde. Der Fürsorgeempfänger hat nach *Merikoski* ein Anrecht darauf, in eine gemeindliche Hilfseinrichtung aufgenommen zu werden oder umgekehrt, Hilfe zu Hause zu erhalten. Für andere Arten als gemeindliche Einrichtungen stellt sich *Merikoski* allerdings gegen den Gedanken eines subjektiven Rechts auf Fürsorgeleistung (z.B. Entzugsanstalten zur freiwilligen Hilfe):

"Dieses Recht auf Aufnahme in einer Anstalt kann jedoch kaum so angesehen werden, daß es mehr enthält als das allgemeine "Recht", in einer öffentlichen Pflegeanstalt versorgt zu werden, und dieses Recht ist meines Wissens nur ein allgemeiner Anspruch des Bürgers, daß das Gleichheitsprinzip angewendet wird, daß also alle, die sich in der gleichen Situation befinden, auch gleich behandelt werden. Obwohl ein Alkoholiker, der sich freiwillig in eine Anstalt aufnehmen läßt, in dieselbe Lage kommt wie einer, der zwangsweise dort eingewiesen wird, erscheint es nicht als richtig, das das Alkoholikergesetz ein Verhältnis zwischen Pflegebedürftigem und öffentlicher Macht konstruiert, bei dem der einzelne Bedürftige das Recht hat, Fürsorgemaßnahmen, die sich gegen ihn selbst richten, zu verlangen. Das Gesetz bestimmt keine Verpflichtung für die Anstalt, solche Personen aufzunehmen. Die eigentliche Absicht von § 10 des Alkoholikergesetzes dürfte auch als Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Anstaltsbereich angesehen werden, in den Personen geraten, die sich freiwillig in eine Fürsorgeeinrichtung begeben."<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *K.J. Ståhlberg*: Inrikesförvaltningen. Åbo 1947, S. 89; *Aarne Saarialho*: Fattigvårdslagstiftningen, Åbo 1938.

<sup>3</sup> *V. Merikoski/T.Modeen*: Föreläsningar i socialrätt, Vammala 1963, S. 90 - 92.



Das Alkoholikergesetz von 1936 wie auch das entsprechende Gesetz von 1961 gingen davon aus, daß Klagen nur im Zusammenhang mit Zwangsmaßnahmen von seiten des Staats aktuell würden. Ein Recht auf freiwillige Fürsorge in einer Entziehungsanstalt konnte daher nicht geltend gemacht werden. Das Alkoholikergesetz von 1961 muß auch so interpretiert werden, daß ein Beschluß auf freiwillige Einweisung in eine Anstalt nicht einklagbar war.<sup>4</sup>

Auf dem Gebiet der Kinderfürsorge könnte man sich die Möglichkeit vorstellen, daß Eltern den Wunsch äußern, von der Bürde der Kindererziehung entlastet zu werden. Die Annahme des Kinderschutzgesetzes, daß die behördliche Inpflegenahme von Kindern und Jugendlichen im Normalfall gegen den Willen der Eltern stattfindet, bedeutet jedoch, daß die Eltern kein Recht haben, einen Beschluß über Inpflegenahme herbeizuführen: die Eltern haben also kein Recht, sich ihrer Erziehungspflicht zu entziehen.<sup>5</sup>

Als das Fürsorgegesetz von 1922 durch das Sozialhilfegesetz von 1956 ersetzt wurde, ging eine Veränderung in der Form vor sich, daß der Beschwerdeweg vom Obersten Verwaltungsgericht getrennt wurde. Danach konnten Personen, die sich als fürsorgebedürftig ansahen, denen die Gemeinde aber die Hilfe versagte, den Beschluß des Sozialausschusses nur bei dem Bezirksverwaltungsgericht (*länsrätt*) anfechten.

Das Sozialhilfegesetz von 1956 ist vor allem von *Ikkala* und *Tarasti* besprochen und kommentiert worden. *Ikkala* stellt grundsätzlich ein subjektives Recht auf Sozialhilfe in Frage, unabhängig vom Charakter der Fürsorge.<sup>6</sup> *Tarasti* bemerkt ganz kurz, daß das Recht auf Klage gegen einen Beschluß des Sozialausschusses bei Ablehnung eines Antrages auf Sozialhilfe vorliegt, aber auch, wenn die Hilfe als nicht ausreichend angesehen oder in falscher Form gegeben wird.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid., S. 92.

<sup>5</sup> Ibid., S. 91.

<sup>6</sup> A.K. *Ikkala*: Huoltoapulaki selityksin, Borgå 1957, S. 145 ff. Siehe auch T. *Modeen*, JFT 1986, S. 55 - 56.

<sup>7</sup> *Aarne Tarasti*: Huoltoapulainsäädäntö, Vammala 1956, S. 46. So auch A.K. *Ikkala*, a.a.O., S. 432.

Nachdem Sozialhilfesachen das Oberste Verwaltungsgericht nicht erreichten, gibt es für die Zeit, in der das Sozialhilfegesetz gültig war, keine höchstrichterlichen Urteile, nach denen man sich richten konnte.

#### Das schwedische Recht vor 1980

Die schwedische Fürsorgegesetzgebung diente im wesentlichen als Modell für die finnischen Gesetze. Schwedens Fürsorgegesetz von 1918 setzte ein Beschwerderecht gegen Beschlüsse der Fürsorgebehörden fest, wenn Fürsorge ganz oder teilweise verweigert oder Ersatz für die Erteilung von Fürsorgeleistungen bezweckt wurde (§ 78, Satz 1). Diese Bestimmung war ausführlicher gefaßt als § 69 des finnischen Fürsorgegesetzes; die Bedeutung war aber in beiden Fällen die gleiche.

Als das schwedische Fürsorgegesetz von 1918 durch das Sozialhilfegesetz von 1956 ersetzt wurde, erhielt die Beschwerdebestimmung eine kürzere Form, aber diesem Umstand muß in der Frage nach dem Inhalt der Bestimmung keine Bedeutung beigemessen werden.

*"Gegen einen Beschluß des Sozialausschusses, der die Bewilligung von Sozialhilfe betrifft, kann bei der Bezirksregierung Beschwerde geführt werden..." (§ 54).*

Eine Einlegung von Rechtsmitteln beim Kammergericht war möglich (§ 58). Das Urteil des Kammergerichtes war nicht mehr anfechtbar (§ 60 Abs. 2).<sup>9</sup>

#### Die Änderung des Sozialhilfegesetzes im Jahre 1980

Das finnische Sozialhilfegesetz wurde 1980 gründlich reformiert, indem die soziale Anstaltspflege begrifflich von der Sozialhilfe abgekoppelt wurde. Aus § 2 des Sozialhilfegesetzes in dieser neuen Fassung ging hervor, daß Anstaltspflege sowohl Sozialhilfeempfängern als auch *"anderen... Personen"*

---

<sup>9</sup> Socialvårdskommitténs betänkande XVII, SOU 1950: 11.

zukommen konnte. Einrichtungen wie *"kommunale Heime, Altersheime, Krankenpflegeheime und andere Pflegeeinrichtungen, die den Bedürfnissen entsprechen"*, für Personen gedacht waren, *"die nicht in ausreichendem Maße in ihrer Wohnung oder sonst in häuslichen Verhältnissen gepflegt werden können"* (§ 18). Die Gebühren bestimmten sich nach dem Einkommen des Pflegebedürftigen (§ 22).

Die Reform wurde damit begründet, daß viele Personen in langfristiger Pflege festes Einkommen bezogen. Sie waren also trotz Pflegebedürftigkeit nicht sozialhilfebedürftig. Es war daher zweckmäßig, die Anstaltspflege vom Sozialhilfebegriff abzukoppeln, auch wenn andererseits klar war, daß ein wesentlicher Teil der Bewohner von Pflegeeinrichtungen auch weiterhin nicht in der Lage sein würde, die Pflegekosten ganz zu bezahlen, so daß folglich zumindest ein Teil der Pflege in Form von Sozialhilfe von der Kommune getragen werden mußte. Diese Tatsache begründete auch, daß Einrichtungen in die kommunalen Sozialhilfeorganisationen eingegliedert wurden und daß Bestimmungen darüber ins Sozialhilfegesetz aufgenommen worden waren.<sup>9</sup>

Das Sozialhilfegesetz in seinem geänderten Wortlaut verwendete den Ausdruck *"Sozialhilfe oder Pflege"*, um die Tätigkeiten zu bezeichnen, die im Gesetz geregelt wurden. Die Gesetzesänderung betraf jedoch nicht das Klagerecht gegen Beschlüsse des Sozialausschusses über die Anordnung von Pflege. Gegen Beschlüsse, die andere Fürsorgemaßnahmen als die Sozialhilfe berührten, konnte in gleicher Weise geklagt werden, wie gegen Sozialhilfebeschlüsse.

Die Bewilligung von Anstaltspflege war auch weiterhin eine Maßnahme, über die die Kommune einseitig bestimmte. Die Tatsache, daß eine Person für die Unterbringung bezahlte, beinhaltete also nicht, daß zwischen ihr und der Kommune irgendwelche vertraglichen Verhältnisse entstanden waren. Die Aufnahme von Nicht-Sozialhilfeempfängern in Pflegeeinrichtungen wurde demnach durch einen Verwaltungsbeschluß herbeigeführt, der einklagbar war, wenn

---

<sup>9</sup> Gesetzesvorschlag 1979: 132.

nicht das Gegenteil bestimmt wurde (Sozialverwaltungsgesetz 1950, §§ 22 und 34).<sup>10</sup>

Gegen einen Beschluß des Sozialausschusses auf Verweigerung der Anstaltspflege konnte beim Bezirksgericht Klage erhoben werden, unabhängig davon, ob der Antragstellende Sozialhilfeempfänger war oder nicht. In diesem Zusammenhang wurde auch § 56, Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes umformuliert:

*"Gegen ein Urteil oder einen Beschluß der Bezirksregierung oder des Bezirksgerichtes über Erteilung oder Verweigerung von Sozialhilfe, ihre Höhe oder die Anordnung von Pflege gibt es keine Beschwerde."*

#### **Das Sozialfürsorgegesetz von 1982**

Die Vorlage des Sozial- und Gesundheitsministeriums (*Valtava*) von 1979 enthielt u.a. einen Vorschlag zum Sozialfürsorgegesetz. Dieser ist Grundlage für die geltende Gesetzgebung. Der Vorschlag unterschied zwischen verschiedenen Arten von sozialen Dienstleistungen, die die Kommune bereitstellen sollte, u.a. den Sozialdienst. Anstaltspflege wurde nicht als besondere Art des Dienstes außerhalb des Wohnungsdienstes aufgenommen (§ 27). Die Hilfe zum Lebensunterhalt wurde als eine andere Form kommunaler Sozialfürsorge genannt. Die Beschwerdebestimmungen in dem Gesetzesvorschlag waren allgemein formuliert und betrafen Beschlüsse des Sozialausschusses insgesamt (§ 47). Beschwerdeorgan war das Bezirksgericht. Die Einlegung von Rechtsmitteln beim OVG war nicht möglich (§ 50). Der Gesetzesvorschlag enthielt also keine Veränderung auf dem Gebiet des Beschwerderechts in bezug auf verschiedene Formen der sozialen Fürsorge.

In dem Vorschlag (1981: 102) wird Anstaltspflege ausdrücklich als eine Art des Sozialdienstes genannt. Das Sozialfürsorgegesetz von 1982 unterscheidet also zwischen zwei Arten von kommunaler Sozialfürsorge: Zahlung von Hilfen zum Lebensunterhalt und Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Die im Gesetz aufgezählten verschiedenen Formen sozialer Dienstleistungen, die auch

---

<sup>10</sup> Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichts (HFD) 1969 II 185.

näher definiert werden, lassen sich in drei Kategorien einteilen:

Eine erste Gruppe bilden die Sozialarbeit (§ 18) sowie Erziehungs- und Familienberatung (§ 19). Aus dem Gesetz geht hervor, daß im Falle der Sozialarbeit kein Pflegeverhältnis im eigentlichen Sinne zwischen der Kommune und dem Bürger zustande kommt. Ein Rechtsschutzaspekt entsteht hier also nicht.

Eine weitere Gruppe wird durch den Heimservice gebildet: *"Die Erfüllung von Aufgaben oder die Hilfe bei der Erfüllung von Aufgaben, die die Einwohner, deren persönlichen Schutz und persönliche Versorgung, Pflege und Erziehung von Kindern sowie die übrige normale und angemessene Lebensführung betreffen"* (§ 20). In diesem Fall ist die Frage der Form des Dienstes von großer Bedeutung für den Hilfsbedürftigen, sowohl in ökonomischer als auch in technischer Hinsicht. Aus § 46, Abs. 2 geht allerdings hervor, daß Beschlüsse des Sozialausschusses in Angelegenheiten, die den Heimservice betreffen, abgesehen von Beschlüssen, die den Gebühren für den Service gelten, nicht auf dem Beschwerdewege eingeklagt werden können.

Eine dritte Gruppe besteht zum einen aus der häuslichen Pflege: *"Anordnung von Service- und Unterstützungsleistung" für "Personen, die aus besonderen Gründen Hilfe oder Unterstützung bei der Ordnung ihrer Wohnung oder ihrer Wohnverhältnisse brauchen"* (§§. 23-23). Zu dieser Gruppe gehört auch die Anstaltspflege, *"Pflege, Aufenthalt oder Rehabilitierungsmaßnahmen in einer Einrichtung innerhalb der Sozialfürsorge, die ständige Fürsorge bietet"* (§ 24) sowie die Familienpflege, *"ständige Pflege und Aufenthalt in einem privaten Heim"* (§ 25). In § 26 des Sozialfürsorgegesetzes werden die Voraussetzungen für die Anstaltspflege und die Familienpflege festgeschrieben: *"Bedürftigkeit der Hilfe, Pflege oder andere Versorgung, die nicht oder nicht zweckmäßigerweise im eigenen Heim und durch Ausnützung anderer sozialer Dienste zu erbringen ist."*<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Sozialfürsorgeverordnung §§ 7 - 12.

Bei den drei letztgenannten Formen des Sozialdienstes liegen keine Beschränkungen im Beschwerderecht vor. Also kann ein Beschluß des Sozialausschusses, der die Verweigerung von häuslicher Pflege, Anstaltspflege oder Familienpflege beinhaltet, beim Bezirksgericht eingeklagt werden.

*"Urteile oder Beschlüsse des Bezirksgerichtes, die Zahlung von Unterhaltshilfe, den Betrag der Unterstützung, die Bereitstellung von sozialen Diensten oder den Gebührenbetrag für soziale Dienstleistungen betreffen, können nicht auf dem Beschwerdeweg geändert werden" (§ 49, Stck. 1).*

Das Sozialfürsorgegesetz enthält im Vergleich zum Sozialhilfegesetz viel ausführlichere Bestimmungen über die unterschiedlichen Fürsorgeformen. Damit formuliert es eine Klarstellung der verschiedenen Sorten sozialer Dienste, die von den Kommunen angeboten werden. Bei den Diensten, die unter den Begriff *Sozialdienst* fallen, ist das Recht auf häusliche Pflege, auf Anstaltspflege und Familienpflege gesichert durch die Möglichkeit, beim Bezirksgericht Beschwerde zu führen. Bei den übrigen Formen des Sozialdienstes liegt die abschließende Entscheidung über die Erbringung derartiger Hilfen beim Sozialausschuß.

In diesem Zusammenhang muß auf einen Aspekt hingewiesen werden, den eine Regierungskommission bei einer Untersuchung des Rechtsschutzes in der Sozial- und Gesundheitsfürsorge unmittelbar vor der Entstehung des Sozialfürsorgegesetzes hinzufügte. Die Kommission stellte fest, daß die Bürger im allgemeinen kein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf soziale Dienstleistungen hätten. Die Dienste beruhten auf den zur Verfügung stehenden Mitteln und kämen denen zugute, die sie am meisten brauchten. Die Kommission überprüfte in diesem Zusammenhang allerdings nur gewisse Formen der Sozialdienste: häusliche Pflege, Kindertagepflege und Urlaubshilfe für Landwirte und Kleinbetriebe.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Komiteegutachten 1979: 59, Helfsingfors 1980, S. 137 ff.

## Schwedisches Recht: Das Sozialdienstgesetz von 1980

Das schwedische Sozialdienstgesetz geht von dem Begriff "Beistand" aus. Dazu gehören sowohl Maßnahmen, die die Kommunen freiwillig anbieten können, als auch obligatorischer Beistand, der in § 6 geregelt ist. Nach der letztgenannten Bestimmung hat nämlich der einzelne ein Recht auf Beistand von seiten des Sozialausschusses für seine Versorgung und seine übrige Lebensführung, wenn sein Bedarf nicht auf andere Weise gedeckt werden kann.

*"Dem einzelnen muß durch Beistand ein angemessener Lebensstandard gesichert werden. Der Beistand soll so beschaffen sein, daß er die Möglichkeiten des einzelnen zur Führung eines selbständigen Lebens stärkt." (§ 6, Abs. 2)*

Eine Beistandsart ist ökonomische Hilfe. Diese entspricht am ehesten dem Begriff der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialfürsorgegesetz. Aber Beistand kann auch die Form anderer Hilfsmaßnahmen annehmen, wie z.B. häuslicher Unterstützung und Hilfe, Zuweisung einer Kontaktperson zur persönlichen Unterstützung, Bereitstellung von Pflege in einer Familie oder in einem Heim für Pflege oder Unterkunft, Bereitstellung eines Platzes in der Vorschule oder einem Freizeitheim, Zuweisung eines Platzes im Servicehaus, d.h. im großen und ganzen das gleiche, wie es der Sozialdienst in der Terminologie des Sozialfürsorgegesetzes vorsieht.<sup>13</sup>

Nähere Bestimmungen über die Sozialdienste, die im Sozialfürsorgegesetz Anstaltspflege und Familienpflege genannt werden, gehen in § 22 des Sozialdienstgesetzes ein. Dort wird festgelegt, daß der Sozialausschuß dafür sorgen soll, daß diejenigen, die Pflege brauchen oder nicht, in einer eigenen Wohnung leben, in einer Familien-Pflegestelle oder in einem Pflege- bzw. Wohnheim aufgenommen werden. Das Beschwerderecht auf dem Gebiet der Sozialdienste ist außerordentlich umfassend. Wenn es um den Beistand nach § 6 des Sozialdienstgesetzes geht, d.h. nach der finnischen Terminologie Hilfe zum Lebensunterhalt oder Sozialdienst, die die Kommune bereitzustellen verpflichtet ist, kann eine Verwaltungsbeschwerde zuerst beim Bezirksgericht, in zweiter

---

<sup>13</sup> Gunnar Bramstång: Sociallagstiftningen, Lund 1985, S. 67 ff.

hat, daß ein Bürger, der Hilfe von seiten der Kommune braucht, ein subjektives Recht auf Fürsorgeleistungen geltend machen kann. In der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts sprach man ein solches Recht dem Bürger zwar ab, aber als das Fürsorgegesetz von 1922 beschlossen wurde, unterstrich man in den Vorarbeiten zu dem Gesetz, daß ein solches Recht anerkannt werden müsse. Auch später hat man diesen Standpunkt nicht mehr aufgegeben. Man hat auch keine grundsätzliche Unterscheidung mehr zwischen dem gemacht, was heute Hilfe zum Lebensunterhalt genannt wird und den übrigen Diensten, die unter die Bezeichnung *Sozialdienst* fallen.

Man kann davon ausgehen, daß der Gesetzgeber darauf abgezielt hatte, dem Bürger, der sich als bedürftig erwiesen hatte, ein gesetzliches Recht auf Sozialfürsorge zuzugestehen, wenn kein Beschwerdeausschluß vorliegt.

Folglich kann man mit gutem Grund den Standpunkt rechtfertigen, daß Sozialdienstleistungen vom Typ Heimservice, Anstaltspflege und Familienpflege vom Gesetzgeber so geplant waren, daß darauf ein Rechtsanspruch bestand und daß die Entscheidung in diesen Angelegenheiten eine gebundene Entscheidung war. Diese Ansicht wird durch den Wortlaut im Sozialfürsorgegesetz, §§ 23 - 26, gestützt, der bestimmte, wenn auch weit formulierte Kriterien für die Bereitstellung von solchen Pflegeleistungen aufstellt. Eine solche Auslegung ist allerdings nicht ganz ohne Probleme.

#### **Die Resolution des Justiz-Ombudsmannes 1985-3006**

Die Anschauung des Justiz-Ombudsmannes zu diesem Problem geht aus einem aktuellen Fall hervor, der es verdient, zitiert zu werden (Resolution 3006/15.11.1985, *JO's berättelse* (Bericht) 1985, S. 169 f.):

Dem Fall lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Nachdem E.S.'s Mutter K.S. sich aus Altersgründen nicht mehr allein versorgen konnte, war sie vom 10.7. - 19.7.1984 in Lundo, in der Bettenabteilung der Gesundheitsfürsorgezentrale Härkätie, gepflegt worden. Nachdem der Sozialausschuß in Koskis danach K.S. nicht im Altersheim der Gemeinde unterbringen konnte, hatten ihre Angehörigen ihr einen Pflegeplatz in einem privaten Erholungsheim in



Instanz beim Kammergericht und, wenn eine Revision zugelassen wird, noch beim Regierungsgericht (§§ 73-74 Sozialdienstgesetz) eingebracht werden. Ein Beschluß aus dem Bereich des freiwilligen Beistandes kann mit einer Kommunalbeschwerde eingeklagt werden.<sup>14</sup>

### Freie Entscheidung in Sozialdienstsachen?

Zu den verschiedenen Arten von Sozialdiensten nach dem Sozialfürsorgegesetz existieren also abweichende Rechtsschutzregelungen. Die allgemeinen Beschwerdebestimmungen des Gesetzes schließen die häusliche Pflege aus der Klagemöglichkeit gegen Beschlüsse des Sozialausschusses aus.<sup>15</sup>

Die Entscheidung über Heimservice, Anstaltspflege und Familienpflege ist im Prinzip dankbar, wenn der Beschwerdeweg nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Der Kommissionsbericht von 1979 ging davon aus, daß ein Beschluß über häusliche Pflege von den Mitteln der Kommune abhängig war. Die Erklärung der Kommission kann also so interpretiert werden, daß derartige Beschlüsse im Rahmen der freien Entscheidungsbefugnis des Sozialausschusses liegen.

Wie ist die Bestimmung des Sozialfürsorgegesetzes zu Heimservice, Anstaltspflege und Familienpflege anzusehen, in der also dem Bürger ein Beschwerderecht gegeben wird, wenn ihm solche Sozialdienste verweigert werden? Ist in diesem Fall eine Angemessenheitsbeschwerde gegeben? Auch bei solchen Dienstleistungen sind die Bereitstellungsmöglichkeiten der Kommune ja abhängig vom Zugang zu Ressourcen.

Ein Überblick über die finnische Rechtsentwicklung zeigt indessen, daß man mit gewissen Abweichungen in der Hauptsache das Prinzip aufrechterhalten

---

<sup>14</sup> *Mats Bergström*: Biståndsbeslut och besvärstalan, Förvaltningsrättslig tidskrift 1982, S. 253 ff, 1983, S. 66 ff.

<sup>15</sup> Gesetz 1966: 270; Gesetzesvorschlag 1965: 173; Gutachten des Wirtschaftsausschusses 1965: 16, S. 1 f.

Mäntykallio verschafft, wo sie am 27.7.1984 aufgenommen wurde. Nach den Angaben der Angehörigen beliefen sich K.S.'s Einkünfte aus Pension und Rente zu diesem Zeitpunkt auf 3.190 Mark im Monat. Der Pflegesatz in dem Erholungsheim betrug 100 Mark pro Tag, die Medizinkosten 150 Mark monatlich. Der Sozialausschuß von Koskis stellte in seinem Beschluß vom 26.7.1984 fest, daß K.S. dringend pflegebedürftig im Sinne der Anstaltspflege sei und bewilligte auf Antrag der Angehörigen 150 Mark monatlich als Zuschuß zu den Kosten des Pflegeheimes. Auf einen neuen Antrag der Angehörigen behandelte der Sozialausschuß die Angelegenheit auf seiner Sitzung am 27.9.1984 erneut, nachdem der Pflegesatz des Heimes auf 130 Mark pro Tag gestiegen war. Es wurde beschlossen, daß die Kommune privaten Altersheimdienst vom Beginn des Jahres 1985 ankaufen sollte. Gleichzeitig beschloß der Sozialausschuß, daß eine Unterbringung von K.S. in der kommunalen Einrichtung nicht dringlich sei und daß es keinen Grund gebe, den früheren Beschluß in der Sache zu ändern, da die Gebühren im Erholungsheim von Mäntykallio die eigenen Einkünfte K.S.'s während des Jahres 1984 nicht so sehr minderten, daß der Sozialausschuß eine Übernahme des Dienstes schon im Nachtragshaushalt für das laufende Jahr vorschlagen müßte. Aufgrund der § 13 Abs. 1 Punkt 1, § 17 Abs. 1 Punkt 5 und § 27 des Sozialfürsorgegesetzes hob das Bezirksgericht in Abo und Björneborg mit seinem Urteil vom 26.2.1985 den Beschluß des Sozialausschusses vom 26.7.1984 auf und verwies die Sache zurück an den Sozialausschuß. Der Sozialausschuß von Koskis beschloß bei seiner Sitzung vom 28.2.1985, die Pflegekosten für K.S. in dem Erholungsheim in Mäntykallio für die gesamte Pflegezeit zu übernehmen und von ihr eine Gebühr nach den Vorschriften in der Verordnung über die Gebühren des Sozialdienstes zu erheben.

Daraus ergibt sich folgendes:

Nach §§ 17 und 27 des Sozialfürsorgegesetzes ist die Kommune verpflichtet, Pflege in einem Altersheim für Einwohner der Kommune bereitzustellen, die eine solche Pflege brauchen. Nachdem K.S. im Sommer 1984 pflegebedürftig war, war die Kommune Koskis also verpflichtet, Pflege für sie bereitzustellen. Da die Kommune nicht in der Lage war, einen Pflegeplatz bereitzustellen und nachdem sie dann durch Initiative ihrer Angehörigen in das Erholungsheim in Mäntykallio eingewiesen wurde, das als privates Altersheim arbeitete, hätte der Sozialausschuß bereits zu diesem Zeitpunkt nach § 28 des Sozialfürsorgegesetzes und nach der Verordnung über Gebühren für soziale Dienstleistungen die Kosten für K.S.'s Pflege übernehmen müssen. Die Angelegenheit wurde später berichtet, nachdem eine Änderung beantragt worden war und der Sozialausschuß von Koskis sich verpflichtete, die Pflegekosten für K.S. in Mäntykallio rückwirkend vom 27.7.1984 zu übernehmen.

Bei meiner Beurteilung, nach der der Sozialausschuß und die Beamten in Koskis in dieser Sache rechtswidrig verfahren, habe ich - außer dem bisher angeführten - die Gesetzgebungsreform zur Verwaltung der sozialen Fürsorge vom Anfang des Jahres 1984 und das Gutachten, das der kommunale Spitzenverband (*Suomen Kunnallisliitto*) dem Sozialausschuß von Koskis in der Angelegenheit erstellte, beachtet. Aus diesen Gründen und nachdem die Sache inzwischen durch die normalen Rechtsmittel berichtigt worden ist, habe ich es nicht für notwendig angesehen, weitere Maßnahmen gegen den Sozialausschuß oder gegen dessen Bedienstete einzuleiten. Ich habe es dabei belassen, ihr rechtswidriges Verfahren durch Zusenden einer Abschrift dieser Resolution zu rügen.

Der Hinweis des Justizombudsmannes auf die aktuelle Gesetzgebungsreform bezieht sich offenbar auf das Sozialfürsorgegesetz und die Sozialfürsorgeverordnung, die im Jahre 1984 in Kraft traten.

Die Stellungnahme des Justizombudsmannes zur Frage, ob ein Pflegebedürftiger ein Recht auf Sozialdienst einer bestimmten Art hat, stützt die Auslegung, nach der ein solches konkretes Recht vorliegt. Kann also eine Kommune einer Person mit unmittelbarem Bedarf keinen Platz in einer eigenen Einrichtung zur Verfügung stellen, so ist die Kommune verpflichtet, die Pflege in einer privaten Einrichtung zu finanzieren. Das sollte auch in dem Fall gelten, in dem es zwischen der Kommune und der privaten Einrichtung keine vertragliche Übereinkunft darüber gibt, daß die Kommune Pflegeplätze anmietet.

Eine solche Interpretation ist geeignet, den Rechtsschutz für den Sozialhilfempfeänger bedeutend zu stärken. Das Recht auf Sozialdienst erscheint nicht mehr als bloßes "Reflektieren" auf die Obliegenheit der Kommune, Mittel für die Durchführung der Pflege zu finden.

Man muß sich allerdings fragen, ob diese Interpretation unter allen Umständen durchgehalten werden kann. Private Pflege kann sehr teuer werden. Dies ist andererseits aber auch der Fall, wenn die Kommune selbst eine Einrichtung betreibt. Es ist daher offenbar, daß die Kommune nicht aus Kostengründen berechtigt ist, den Ausbau eines eigenen Anstaltsdienstes und Sozialdienstes gänzlich zu unterlassen. Der Hinweis des Justizombudsmannes auf die Verpflichtung der Kommune, einen Anstaltsdienst einzurichten, ist geprägt vom

Motiv der Gesetzmäßigkeit und ist damit aus der Sicht des Bürgers positiv zu beurteilen.<sup>16</sup>

Die flexible Anpassung der Anzahl der Pflegeplätze an den Bedarf je nach den Möglichkeiten der Kommune, Anstaltsplätze von einzelnen anzumieten, ist dann gerechtfertigt, wenn die gekauften Dienstleistungen in kommunale Maßnahmen umgewandelt werden. Eine solche Entwicklung wird nämlich vom Sozial- und Gesundheitsministerium gefördert.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Die Praxis zeigt, daß der Kläger fast nie Erfolg mit seiner Klage gehabt hat.

<sup>17</sup> Bericht der Staatsrevisoren 1985 (1986), S. 170.

## Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man feststellen, daß das Recht aus Sozialdienst als reales, subjektives Recht für solche Personen gelten muß, die die Kriterien des Sozialfürsorgegesetzes für Hilfsbedürftige erfüllen. Da diese Kriterien allgemein formuliert sind, wird die Interpretation der Verwaltungspraxis für den Inhalt einer solchen Berechtigung entscheidend sein. Das Verbot, eine Beschwerde über einen Beschluß des Sozialausschusses beim OVG überprüfen zu lassen, wenn das Bezirksgericht sich nicht in der Lage sieht, einen negativen Beschluß zu ändern oder aufzuheben, bedeutet jedoch, genau wie in der Frage der Hilfe zum Lebensunterhalt, daß dieses Recht nicht auf der Grundlage autoritativer Rechtsprechungsmaßnahmen konkretisiert werden kann, die Publizität erhalten und damit als Grundsatzentscheidung wirken könne<sup>18</sup>. Die Rechtsprechung des Bezirksgerichtes hat also nicht diese Wirkung. In der Frage des Sozialdienstes fehlen ebenso wie bei der Hilfe zum Lebensunterhalt von staatlicher Seite nähere Auslegungsregeln (SRb 1983; 838). Da man sich prinzipiell kritisch gegen die Existenz solcher Regeln bei der Hilfe zum Lebensunterhalt stellen muß, und da es außerdem schwierig ist, beim Sozialdienst solche Kriterien in der gebotenen Kürze zu formulieren, muß es als richtig angesehen werden, daß der Staat die Anwendung des Sozialfürsorgegesetzes in dieser Hinsicht nicht näher geregelt hat. Aber alle diese Umstände wirken sich gegebenenfalls schwächend auf das Recht des Bürgers aus, Hilfe von seiner Kommune zu bekommen.

Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, ob man berechtigterweise ganz von der Frage der Mittel der Kommune absehen kann, wenn es um die Bereitstellung von Dienstleistungen wie häuslicher Pflege, Anstaltspflege und Familienpflege geht. Solche Pflege gestaltet sich offenbar im Durchschnitt teurer als die Hilfe zum Lebensunterhalt. Prinzipiell sollte man wohl diese Gesichtspunkte nicht ganz übersehen. In der Verwaltungspraxis wird der Aspekt der kommunalen Finanzen ohnehin sicher eine gewisse Rolle spielen. Dies schwächt den realen Wert jeder Berechtigungskonstruktion.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Siehe Gesetz 1987: 380, das in einigen Fällen Klagen an das Oberste Verwaltungsgericht zuläßt.

<sup>19</sup> G. Bramstang, a.a.O., S. 162.